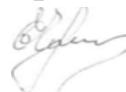


На правах рукописи



Черномырдина Елена Владимировна

**Государственно-частное партнерство в механизме реализации функций
современного государства**

Специальность: 12.00.01 – теория и история права и государства; история
учений о праве и государстве

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань 2017

Диссертация выполнена на кафедре теории и философии права
ФГБОУ ВО «Самарский государственный экономический университет»

Научный руководитель: **Болгова Виктория Владимировна**
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВО «Самарский государственный
экономический университет», заведующий
кафедрой теории и философии права

Официальные оппоненты: **Рыбаков Олег Юрьевич,**
доктор юридических наук, доктор
философских наук, профессор, ФГБОУ ВО
«Всероссийский юридический институт
юстиции (РПА Минюста России), заведующий
кафедрой теории, истории государства и права
и философии

Панченко Владислав Юрьевич,
кандидат юридических наук, доцент кафедры
теории государства и права, ФГАОУ ВО
«Сибирский федеральный университет»,

Ведущая организация: ФГБОУ ВО «Российский государственный
университет правосудия» (г.Москва)

Защита состоится 27 апреля 2017г. в 13.00 часов на заседании
диссертационного совета Д 212.081.26 по защите диссертаций на соискание
ученой степени кандидата юридических наук при ФГАОУ ВО «Казанский
(Приволжский) федеральный университет» по адресу: 420008 г. Казань, ул.
Кремлевская, д. 18, ауд. 335.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им.
Н.И. Лобачевского Казанского (Приволжского) федерального университета.

Электронная версия автореферата размещена на официальных сайтах
Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки РФ
(<http://vak.ed.gov.ru>) и Казанского (Приволжского) федерального университета
(<http://kpfu.ru>).

Автореферат разослан «6» марта 2017 года

Ученый секретарь
диссертационного совета, кандидат
юридических наук, доцент

Г.Р. Хабибуллина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Практика многих современных государств сегодня свидетельствует о том, что государственно-частное партнерство (ГЧП) рассматривается как универсальный и эффективный инструмент, позволяющий решать социально-экономические задачи при объективной ограниченности публичных ресурсов. Находясь в прямой зависимости от уровня социально-экономического развития государства и от характера политических процессов, государственно-частное партнерство в каждой конкретной ситуации выступает как механизм решения стратегических и тактических задач, удовлетворения интересов государства, как специфическая форма его взаимодействия с бизнесом. Государственно-частное партнерство не является новым институтом, в той или иной форме оно сопровождает все исторические периоды развития государства, но на современном этапе приобретает особое значение. В государственно-частном партнерстве сегодня видится средство решения застарелых экономических проблем, механизм роста производства, инструмент для управления группами интересов, эффективная форма взаимодействия публичной власти и бизнеса. В условиях развивающегося глобального финансового кризиса государственно-частное партнерство представляет собой способ сглаживать негативные последствия экономического спада.

Россия имеет сравнительно небольшой опыт использования механизма государственно-частного партнерства в тех сферах, которые отнесены законом либо к предметам ведения государства, либо к вопросам местного значения. При этом развитие государственно-частного партнерства позиционируется как одна из стратегических задач современной экономической и правовой политики в России.

Еще в Бюджетном послании Президента Российской Федерации на 2011-2013 гг. ставилась задача использования государственно-частного партнерства

в тех сферах, за которые традиционно отвечает государство. В Бюджетном послании 2014-2016 гг. государственно-частное партнерство уже названо в числе основных резервов экономического развития.

Президент РФ Владимир Путин 13 июля 2015 года подписал Федеральный закон № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который определяет выработанные государством к настоящему времени общие параметры развития системы государственно-частного партнерства в России. Документ вступил в силу с 1 января 2016 г., однако говорить о завершении процессов формирования правовой формы государственно-частного партнерства в России, на наш взгляд, преждевременно. Множественность правового регулирования не устранена, не определены направления развития регионального законодательства о государственно-частном партнерстве. Наконец, не сформирована общая стратегия развития соответствующих отношений. Вряд ли такая ситуация может удовлетворять потребностям успешного социально-экономического развития, а следовательно, насущной выступает необходимость активного исследования государственно-частного партнерства в различных аспектах этого явления.

Сегодня государственной корпорацией «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» создан консультационный центр по государственно-частному партнерству, который оказывает информационные и консультационные услуги потенциальным участникам проектов. Центр стратегических разработок (г. Москва) проводит различные мероприятия по продвижению государственно - частного партнерства в отдельные сектора экономики. Федеральный институт развития образования, Высшая школа экономики при Правительстве Российской Федерации и некоторые другие образовательные учреждения ввели спецкурсы по государственно-частному партнерству. Во всех федеральных округах России

функционируют разного рода дискуссионные площадки, посвященные соответствующим проблемам.

Однако, анализируя общую направленность дискуссии, продолжающейся в настоящее время, можно сказать, что она ведется по вопросам тактического характера. Обсуждаются правовые формы партнерства, возможности оптимизации финансовых режимов, статус участников соглашений, эффективность реализации конкретных проектов. Но до настоящего времени мало исследованным остается вопрос о системной связи государственно-частного партнерства и функций государства как основных направлений его деятельности. Исследования в этом направлении, на наш взгляд, позволят определить объективные пределы развития соответствующих отношений, возможности применения инструментов государственно-частного партнерства для реализации конкретных суверенных полномочий государства, сформировать основы методики оценки эффективности государственно-частного партнерства в системе средств реализации функций государства.

Степень научной разработанности темы исследования.

Фундаментальные основы теории функций государства были заложены в советском правоведении в работах Н.Г. Александрова, М.И. Байтина, А.П. Глебова, В.Е. Гулиева, А.И. Денисова, Л.И. Каска, Ю.Б. Кравченко, А.А. Рогачева, И.С. Самощенко, В.А. Туманова, Н.В. Черноголовкина и ряда других ученых. В их трудах впервые в отечественной юридической науке было сформулировано само понятие «функции государства», проведена их классификация, выявлены формы и методы реализации функций государства.

В современном российском правоведении в исследовании функций государства наблюдается преемственность в определении понятия и характеристике системы функций государства, и, как правило, активно разрабатываются проблемы характеристики состояния и форм реализации отдельных функций государства: экономической, социальной, охранительной, экологической, функции налогообложения.

В современной российской науке предпринимаются попытки выделить и описать вновь возникающие функции государства: информационную, земельную, экологическую; охарактеризовать модернизацию отдельных функций и форм их осуществления.

Одним из актуальных направлений развития современной теории функций государства является анализ механизмов государственно-частного партнерства в их взаимосвязи с целями и задачами современного государства. Получив первоначальное развитие в экономической науке, проблема сегодня активно разрабатывается в правоведении.

Общие проблемы правового регулирования отношений государственно-частного партнерства рассматривались в монографических исследованиях А.В. Белицкой, Н.А. Игнатюк, В.А. Кабашкина, В.В. Максимова, Д.Б. Матвеева, Ю.С. Емельянова; О.А. Ястребова, А.А. Алпатова, А.В. Пушкина, Р.М. Джапаридзе, В.Е. Сазонова. Высоко оценивая результаты, полученные указанными авторами, отметим, что государственно-частное партнерство рассматривается ими, как правило, с точки зрения правовых форм, опосредующих взаимодействие государства и частного субъекта (договоров, административных актов, специальных налоговых режимов и т.д.), при этом общие закономерности развития отношений государственно-частного партнерства во взаимосвязи с целями и задачами государства и не анализируются. Необходимо выделить и работы, в которых анализируются возможности использования государственно-частного партнерства в отдельных сферах: социальной, энергетической, образовательной и др.

Среди работ, посвященных исследованию соотношения государственно-частного партнерства и функций государства в целом, следует назвать диссертационное исследование И.А. Губанова «Государственно-частное партнерство в реализации функций Российского государства (вопросы теории и практики)». Высоко оценивая результаты, полученные автором, тем не менее, отметим, что, несмотря на то, что тема исследования обозначена широко, автор

рассматривает государственно-частное партнерство как средство осуществления функции поддержки науки, образования и культуры. Общая характеристика природы отношений государственно-частного партнерства, особенностей их моделей и форм автором не дается.

Характеризуя степень теоретической разработанности проблемы оценки места и роли государственно-частного партнерства в процессе осуществления функций государства, можно сказать, что ряд ее аспектов остается нераскрытым. Большинство современных исследований посвящено анализу конкретных правовых форм отношений партнерства, выработке рекомендаций по правовому закреплению прав и обязанностей государства и частного субъекта при возникновении соответствующих отношений, описанию возможных фискальных режимов. Между тем назревшей является необходимость рассмотрения государственно-частного партнерства в аспектах соотношения с социальным назначением, сущностью государства, его целями и задачами в конкретный исторический период. Актуальными и недостаточно изученными остаются вопросы об общих пределах использования различных моделей государственно-частного партнерства для реализации функций государства, о причинах и факторах, обуславливающих особенности государственно-частного партнерства в отдельных государствах.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью исследования является оценка возможностей и пределов использования государственно-частного партнерства реализации функций государства.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие **задачи**:

- выявить факторы, влияющие на многозначность понятия «государственно-частное партнерство»;
- сформулировать определение государственно-частного партнерства;
- выявить зависимость между типом экономической системы и возможность использования государственно-частного партнерства в реализации функций государства;

- выделить этапы эволюции института государственно-частного партнерства во взаимосвязи с основными направлениями деятельности государства;

- предложить авторскую классификацию моделей государственно-частного партнерства во взаимосвязи с характеристиками удовлетворяемого интереса;

- охарактеризовать взаимозависимость государственно-частного партнерства и суверенных полномочий государства;

- определить объективные пределы использования государственно-частного партнерства для реализации функций государства;

- сформулировать основы методики экспертной оценки эффективности государственно-частного партнерства для реализации отдельных функций государства;

- определить место государственно-частного партнерства в системе форм реализации функций государства;

- охарактеризовать особенности использования государственно-частного партнерства в реализации функций современного российского государства;

- сформулировать предложения по совершенствованию действующего российского законодательства и правоприменительной практики.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, формирующиеся в процессе взаимодействия публичных и частных субъектов по поводу удовлетворения их интересов.

Предмет исследования - государственно-частное партнерство в механизме реализации функций современного государства.

Методологическая основа исследования. При изучении всего комплекса проблем, поставленных в диссертации, наряду с диалектическим методом, составившим основу исследования, были использованы приемы, способы и методы познания, апробированные юридической наукой: общенаучные (системный, исторический, структурно-функциональный, анализ, синтез, обобщение, абстрагирование, сравнение, аналогия, моделирование и

др.) и частнонаучные (формально-юридический, сравнительно-правовой, статистический, конкретизация, толкование и др.).

В частности, исторический метод применялся при анализе эволюции института государственно-частного партнерства. Сравнительно-правовой метод использовался для сравнения особенностей реализации моделей государственно-частного партнерства в России и других государствах. Формально-логический метод - при выработке научных понятий (категорий). Системный подход применялся в процессе исследования функций государства, форм их осуществления во взаимодействии с публичными и частными интересами. Статистический метод применялся при анализе официальных данных Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития РФ, что позволило сделать выводы о динамике и эффективности проектов государственно-частного партнерства в различных сферах.

Выводы и предложения, сформулированные в процессе исследования, соотнесены с позициями, суждениями, оценками известных российских и зарубежных ученых, подкреплены анализом нормативно-правового материала, правоприменительной практики. В исследовании применялись методы индукции и дедукции, сравнения, в том числе сравнения с моделями явлений и процессов.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации 1993 г., федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов федерации, Указы и распоряжения Президента РФ, Постановления и распоряжения Правительства РФ, акты федеральных органов исполнительной власти, акты органов местного самоуправления, нормативно-правовые акты зарубежных государств.

Эмпирической основой исследования выступили фактические данные о реализации проектов государственно-частного партнерства в России и иных государствах, в том числе представленные в информационно-телекоммуникационной сети Интернет URL: <http://www.pppi.ru>; URL: <http://www.pppcenter.ru>; URL: <http://infrastructureaustralia.gov.au>;

URL: <http://www8.cao.go.jp/pfi/e/home.html> и др. В исследовании использованы материалы рабочих групп подготовки Стратегии социально-экономического развития страны до 2020 года (стратегии 2020)
URL: <http://2020strategy.ru/g9>.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в обосновании современного теоретико-концептуального подхода к институту государственно-частного партнерства как к универсальному способу осуществления функций государства, что позволило произвести оценку возможности и пределов использования форм государственно-частного партнерства для решения конкретных социально-экономических задач. Сформулированные в работе положения о понятии «государственно-частное партнерство», зависимости его форм от типа экономической системы, об общих закономерностях развития государственно-частного партнерства, соотношении государственно-частного партнерства и форм осуществления функций государства позволили выявить перспективы развития данного института, оценить возможности и пределы его использования для реализации функций современного государства.

В диссертации сформулированы и обоснованы следующие положения и предложения, выносимые на защиту:

1. Многозначность понятия «государственно-частное партнерство» определяется следующими факторами: 1) содержание понятий, лежащих в его основе. В широком смысле - государственно-частное партнерство – форма взаимодействия субъектов, деятельность которых необходима для реализации функций государства. В узком смысле - форма взаимодействия субъектов, наделенных суверенными полномочиями, и частных лиц; 2) тип экономической системы, сформировавшийся в конкретно-исторических условиях. В государствах с рыночной экономикой в качестве государственно-частного партнерства рассматривается любое взаимодействие субъектов, необходимое для достижения целей государства и реализации его функций. В государствах с нерыночной экономической системой, государственно-частное партнерство -

особый тип договорных связей между государством и иными лицами; 3) предметно-методологический подход к определению понятия. Необходимо различать экономическую, политологическую, социологическую и правовую трактовку понятия «государственно-частное партнерство».

2. Государственно-частное партнерство в юридическом смысле - это комплекс правовых средств, создаваемых и реализуемых государством в связи с необходимостью достижения стратегических социально-экономических целей посредством сотрудничества с частными субъектами.

3. В зависимости от стратегической социально-экономической цели, определяющей взаимодействие государства и частных субъектов, можно выделить три этапа эволюции государственно-частного партнерства, характерные для любого государства. **Первый этап.** Использование государственно-частного партнерства в целях формирования публичных доходов государства при ограниченности административных ресурсов и несформированности административно-территориального распределения аппарата публичной власти. Основная правовая форма государственно-частного партнерства - система откупов и регалий. **Второй этап.** Развитие государственно-частного партнерства в целях создания системы организационных средств (инфраструктуры) для осуществления функций государства. Основная правовая форма государственно-частного партнерства - договор концессии. **Третий этап.** Государственно-частное партнерство служит цели повышения эффективности государственных расходов при ограниченности публичных ресурсов, используется, как правило, для реализации функций, требующих значительного объема ресурсов без получения дополнительных доходов: социальной, экологической, функции поддержки науки, образования и культуры. Данный этап характеризуется также развитием и дифференциацией системы правовых средств, опосредующих отношения государственно-частного партнерства: договоры, специальные налоговые режимы, организационно-правовые формы юридических лиц.

4. Классификация моделей государственно-частного партнерства – теоретический прием, используемый для обобщенной характеристики комплекса правовых средств, используемых для оформления отношений сотрудничества между государством и частным субъектом, в связи, с чем необходимо отказаться от практики нормативного закрепления классификаций государственно-частного партнерства в нормативно-правовых актах любого уровня. Для оптимизации правового регулирования отношений государственно-частного партнерства необходимо создание исчерпывающего перечня форм договоров, опосредующих государственно-частное партнерство в рамках контрактной модели партнерства, и исчерпывающего перечня организационно-правовых форм юридических лиц, создаваемых в рамках институциональной формы партнерства.

5. Необходимо выделять модели государственно-частного партнерства в зависимости от интереса, лежащего в его основе. **Первая модель** - государственно-частное партнерство, реализуемое в собственно публичном интересе, то есть в тех сферах, которые воспринимаются всеми социальными субъектами как способные удовлетворять их потребности. Эта модель в своей основе имеет сотрудничество, не имеющее для публичного субъекта цели получения прибыли, возникающее в результате мониторинга общественных потребностей, используется, как правило, для реализации социальной функции государства. **Вторая модель** - государственно-частное партнерство, осуществляемое в интересе, которому государство придает публичный характер и гарантирует публично-правовую защиту. Подобные отношения лишь по форме можно отнести к системе государственно-частного партнерства, стратегическим целям социально-экономического развития государства они не служат, а в ряде случаев прямо им противоречат. В основе этой модели государственно-частного партнерства - цель получение прибыли инициатором отношений.

6. В зависимости от формы осуществления функций государства необходимо выделить две модели реализации государственно-частного

партнерства: договорную и организационную. К договорной модели относятся концессионные договоры, соглашения о разделе продукции, соглашения о государственно-частном партнерстве, инвестиционные договоры, к организационной – особые экономические зоны, венчурные компании, инновационные центры.

7. Теоретическую основу механизма оценки перспектив использования государственно-частного партнерства для реализации конкретной функции государства составляют принципы оценки интереса: 1) частного партнера - в быстром и гарантированном получении прибыли; 2) публичного субъекта - в реальной передаче возможностей контроля за той или иной сферой общественных отношений. Реализация функции государства и достижение стратегической цели социально-экономического развития с использованием института партнерства возможна при совпадении указанных интересов.

8. Особенностью российской практики государственно-частного партнерства является создание квазичастных образований, выполняющих функции партнера государства в реализации соответствующих проектов. Под квазичастным образованием необходимо понимать юридическое лицо, наделенное публичными полномочиями, правосубъектность которого возникает на основе норм частного права, но по инициативе и за счет публичного субъекта.

Научная и практическая значимость исследования. В работе на основе анализа отечественного и зарубежного опыта выявлены причинно-следственные связи процессов развития государства, его целей и функций и государственно-частного партнерства, разработан механизм исследования пределов использования государственно-частного партнерства для реализации отдельных функций государства, предложена авторская классификация государственно-частного партнерства в зависимости от типа интереса, лежащего в его основе, проанализировано соотношение государственно-частного партнерства и форм реализации функций государства.

Результаты исследования применимы в перспективе при изучении теории функций государства, политической системы общества. Полученные выводы могут быть использованы в качестве практических рекомендаций для органов власти и управления, организаций, участвующих в проектах государственно-частного партнерства. Предложенный в работе механизм исследования пределов использования государственно-частного партнерства для реализации отдельных функций государства, авторская классификация моделей государственно-частного партнерства в зависимости от интереса, лежащего в его основе, могут быть использованы при разработке стратегий и прогнозов социально-экономического развития государства.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена и обсуждена на кафедре теории и философии права Института права Самарского государственного экономического университета. Основные теоретические и практические аспекты проведенного исследования, выводы и предложения автора, обоснованные в проведенном исследовании и выносимые на защиту, изложены в 14 публикациях.

Результаты исследования использованы автором в учебном процессе Самарского государственного экономического университета в работе со студентами на заседаниях научно-исследовательского семинара кафедры теории и философии права, используются в деятельности Общества с ограниченной ответственностью «Инновационные технологии образования».

Структура диссертации: работа состоит из введения, трех глав, разделенных на параграфы, заключения, списка использованных нормативных актов и научной литературы.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во Введении определяются цель и задачи исследования, анализируется теоретическая и эмпирическая основы исследования, формулируются положения, характеризующие научную новизну работы.

В первой главе: «Государственно-частное партнерство: природа, эволюция, модели» формулируется определение государственно-частного партнерства, анализируются проблемы развития данного института в историческом аспекте, проводится классификация основных моделей государственно-частного партнерства.

В первом параграфе первой главы «Теоретические проблемы определения понятия «государственно-частное партнерство» анализируются факторы, определяющие многозначность подходов к определению соответствующей категории.

К первой группе таких факторов в работе отнесена многозначность категорий, лежащих в основе понятия «государственно-частное партнерство». Рассматривая особенности понимания категорий «государственное» и «частное», автор отмечает, что в процессе определения понятия «государственно-частное партнерство» используется узкая и широкая трактовка понятия «государство». В узком смысле под ним понимается собственно государство как суверенная территориальная организация публичной власти, в широком смысле все публичные субъекты, в том числе юридические лица публичного права.

В работе делается вывод, что для целей определения государственно-частного партнерства как явления, возникающего в процессе взаимодействия государства и общества, широкая трактовка более четко отражает природу явления.

Рассматривая «частную» составляющую государственно-частного партнерства, можно говорить о двух формах проявления частного. Одна (классическая) предполагает частное как альтернативу публичному на уровне интереса, составляющего содержание деятельности того или иного лица. Другая (альтернативная) ориентирована на представление о частном как об определенной юридической форме, создаваемой с помощью норм гражданского права.

Ко второй группе проблем, определяющих многозначность категории

«государственно-частное партнерство», относится многообразие легальных дефиниций явления. На основе анализа российского и зарубежного законодательства, в работе выделяется узкая и широкая легальная трактовка государственно-частного партнерства.

К третьей группе факторов, влияющих на определение понятия «государственно-частное партнерство» относится предметно-методологическая ситуация в соответствующей области исследований.

В работе рассматривается экономическая, политологическая, социологическая и собственно правовая трактовка государственно-частного партнерства. В правовом аспекте – это комплекс правовых средств, используемых для регулирования отношений, возникающих между неравноправными субъектами (публичными и частными), предметом которых является их взаимодействие, осуществляемое либо в собственно публичных интересах, либо в интересах, которые государство оценивает и фиксирует как публичные.

Во втором параграфе первой главы «Эволюция института государственно-частного партнерства» выделяются три основных этапа, развития явления.

Первый этап. Формирование и развитие системы откупов. Необходимость в институте в данном случае объясняется ограниченностью административных ресурсов государства, спецификой строения государственного аппарата.

Второй этап. Формирование концессий как в сугубо частноправовой, так и в административной форме. Само развитие данной формы государственно-частного партнерства объясняется расширением государственных задач, и, как следствие, возникновением новых функций. При этом все та же ограниченность административных ресурсов при значительных объемах государственной собственности, процветание политики протекционизма вызывает необходимость в подобных формах сотрудничества государства и частных субъектов.

Третий, современный этап. Государственно-частное партнерство становится средством снижения издержек на исполнение обязанности. Характерными чертами современного этапа является расширение системы идеологического обеспечения государственно-частного партнерства, а также развитие системы льгот и привилегий для участников соответствующих проектов преференциях, и о прямом государственном финансировании.

В третьем параграфе первой главы «Модели государственно-частного партнерства» рассматриваются подходы к классификации государственно-частного партнерства.

Предпринятое в работе исследование проблем классификации моделей государственно-частного партнерства позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, все выделяемые в теории модели партнерства являются обобщающими характеристиками комплекса правовых средств, используемых для оформления отношений сотрудничества между государством и частным субъектом. Во-вторых, для оптимизации правового регулирования отношений государственно-частного партнерства необходимо создание исчерпывающего перечня форм договоров, опосредующих государственно-частное партнерство в рамках контрактной модели партнерства, и исчерпывающего перечня организационно-правовых форм юридических лиц, создаваемых в рамках институциональной формы партнерства. В-третьих, в качестве основания для классификации моделей государственно-частного партнерства не может быть использован такой критерий как источник инициативы. Природа государственно-частного партнерства как средства реализации целей государства предполагает только один источник инициативы – публичный. В качестве основания для классификации моделей партнерства также не может использоваться критерий принадлежности правовой системы к той или иной правовой семье. Система государственно-частного партнерства формируется под влиянием совокупности социально-политических факторов, в числе которых нет базовых характеристик правовой семьи. В-четвертых, необходимо критически отнестись к попыткам в нормативно-правовых актах,

регламентирующих отношения государственно-частного партнерства, закрепить результаты классификации моделей партнерства. Соответствующие нормы не влияют на систему отношений партнерства, являются декларативными и отражают неверное представление о сущности моделей партнерства. Также необходимо критически отнестись к практике формирования в законе открытых перечней правовых средств, используемых для оформления отношений государственно-частного партнерства. И, наконец, для оценки возможностей использования системы государственно-частного партнерства для реализации функций государства и решения конкретных публичных задач, необходимо выделять модели партнерства в зависимости от интереса, лежащего в его основе. Решение задач государства с использованием государственно-частного партнерства возможно лишь в том случае, когда в основе соответствующих отношений лежит публичный интерес как интерес социальной общности, возникающий на основе общих для всех типов социальных субъектов потребностей. Государственно-частное партнерство, реализуемое в иных интересах, оформленных государством как публичные, на решение государственных задач не направлено и, как правило, прямо им противоречит.

Во второй главе «Государственно-частное партнерство и функции государства» анализируются теоретические и практические аспекты соотношения государственно-частного партнерства и основных направлений деятельности государства.

В работе делается вывод о том, что государственно-частное партнерство - средство реализации конкретных функций государства, возможность использования которого имеет объективные пределы, связанные, в первую очередь, с задачами государства, фактическими объемами его ресурсов и характером общего типа взаимодействия с обществом («генеральной функции»).

Соотношение государственно-частного партнерства и конкретных функций государства видоизменяется в ходе исторического развития.

Государства, находящиеся в процессе формирования аппарата публичной власти, имеющие ограниченные административные ресурсы, как правило, используют государственно-частное партнерство для осуществления фискальной функции. Современные государства прибегают к государственно-частному партнерству в тех областях, где для достижения выраженного социального эффекта необходима концентрация ресурсов в условиях потребности в оптимизации государственных расходов. Государственно-частное партнерство, таким образом, становится средством повышения эффективности государственной деятельности.

Государство самостоятельно задает общие «горизонты» использования государственно-частного партнерства для тех или иных направлений деятельности, как правило, ограничивая возможности использования правовых средств, образующих правовую форму партнерства, конкретными областями. Самоограничение, которое в данном случае использует государство, является проявлением двух основных факторов. Во-первых, государство четко обозначает области, где свои суверенные полномочия считает исключительными и сотрудничества с частными субъектами не предполагает (атомная энергетика, производство вооружений, пенитенциарная система, оборона и т.д.). Во-вторых, как указывалось выше государственно-частное партнерство как комплекс правовых средств включает и средства-гарантии, применение которые без четких границ создавало бы угрозу бюджетной и фискальной безопасности государства.

По своей природе государственно-частное партнерство - это, прежде всего, сотрудничество публичных и частных партнеров, поэтому реализовано оно может быть только в тех государствах и в тех сферах деятельности, где реализован принцип равенства публичных и частных субъектов в определенной области социальных связей. Практика современных государств показывает, что, как правило, государственно-частное партнерство используется для реализации регулятивных функций государства и в меньшей степени характерно для охранительной деятельности.

В первом параграфе второй главы «Государственно-частное партнерство и экономическая функция государства» анализируются возможности использования государственно-частного партнерства в процессе государственного воздействия на экономические отношения.

В работе отмечается, что в целом необходимость в государственно-частном партнерстве во всех государствах вызвана единым набором экономических факторов: 1) государство имеет ограниченные бюджетные ресурсы; 2) государство по каким-либо причинам не может отказаться от своего участия в той или иной области социальных отношений; 3) государство имеет некий объем собственности (имущество, регалии и проч.), которые могут привлекать частный интерес.

В диссертации выявлена связь между уровнем экономического развития государства и сферами использования государственно-частного партнерства.

Во втором параграфе второй главы «Государственно-частное партнерство и социальная функция государства» анализируется опыт Российской Федерации и зарубежных государств в реализации государственно-частного партнерства в социальной сфере.

В работе отмечается, что интенсивность использования механизма государственно-частного партнерства в сфере исполнения социальных обязательств государства напрямую связана и с уровнем экономического развития государства, и с базовыми приоритетами его правовой и социальной политики.

В работе в результате проведенного по авторской методике анализа Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, выделены сферы, в которых 1) возможна реализация проектов государственно-частного партнерства; 2) реализация определяется как приоритетная задача государства.

В третьем параграфе второй главы «Государственно-частное партнерство и функция развития культуры, науки, образования» рассматривается практика реализации проектов государственно-частного

партнерства в сфере культуры, науки, образования, выявляются факторы, определяющие соотношение соответствующей функции государства и моделей партнерства. Для западных государств основным сдерживающим фактором является низкая заинтересованность бизнес-сообщества в связи с относительно низкой прибыльностью соответствующих проектов, в то время как для России проблема связана во многом с тем, что большинство организационных структур, обеспечивающих научную, культурную, образовательную политику России находятся либо в государственной, либо в муниципальной собственности, в связи с чем любые формы партнерства в этой области носят квазичастный характер.

В четвертом параграфе второй главы «Государственно-частное партнерство и экологическая функция» анализируются возможности использования государственно-частного партнерства для обеспечения экологической безопасности государства.

В России соответствующая область отношений находится в стадии становления, при этом, как правило, запрос на соответствующий проект всегда имеет публичный характер, а частный партнер в отношениях так или иначе связан с публичным собственником.

В сфере экологической деятельности государственно-частное партнерство - не только способ минимизировать бюджетные расходы в условиях ограниченности ресурсов, само партнерство, его можно рассматривать как проявление общего принципа солидарности публичного и частного лица в сфере, однозначно выступающей средой для формирования публичного интереса.

В третьей главе «Государственно-частное партнерство в системе форм осуществления функций государства» рассматриваются проблемы соотношения государственно-частного партнерства и форм осуществления функций государства (правовых и организационных).

В первом параграфе третьей главы «Государственно-частное партнерство и проблемы эволюции форм осуществления функций

государства» рассматриваются особенности правовых и организационных форм осуществления функций государства в преломлении целей и задач современных государств.

В работе автор солидаризуется с теми исследователями, которые считают необходимым выделить договорной формы осуществления функций государства. При этом она рассматривается не как самостоятельная, а как разновидность правовой формы осуществления функций. Такие формы государственно-частного партнерства, как концессии; инвестиционные договоры; соглашения о разделе продукции; частное финансирование государственных (муниципальных проектов) - реализуются только и исключительно с использованием договорной формы. При этом для механизма государственно-частного партнерства характерно использование как нормативных, так и индивидуальных договоров. Последние могут носить как публичный, так и частный характер.

Феномен государственно-частного партнерства во всем многообразии его форм дает основания говорить и о трансформации организационных (фактических) форм осуществления функций государства. К организационной форме осуществления функций государства необходимо относить создание квазичастных субъектов, реализующих функции государства.

Второй параграф третьей главы «Государственно-частное партнерство и договорная форма осуществления функций государства» посвящен анализу особенностей отдельных видов договоров, опосредующих партнерские отношения публичных и частных субъектов: договоров концессии, соглашений о разделе продукции, соглашений о государственно-частном партнерстве и инвестиционных договоров.

В работе рассматриваются особенности, существенные условия, практика реализации соответствующих договоров, выделяются проблемы, связанные с их заключением и исполнением, к числу которых отнесены:

- 1) отсутствие базы проектов государственно-частного партнерства;

- 2) несовершенство правовой формы;
- 3) административный характер связей субъектов;
- 4) односторонний характер защиты публичного субъекта.

Соглашения о разделе продукции в работе оцениваются как политический инструмент, в связи с чем их распространение как универсальной формы частно-публичных отношений невозможно.

В третьем параграфе третьей главы «Государственно-частное партнерство и организационная форма осуществления функций государства» рассматриваются проблемы создания организационных структур, обеспечивающих государственно-частное партнерство.

В работе рассматриваются проблемы создания и деятельности особых экономических зон, венчурных фондов и компаний, инновационного центра «Сколково».

В диссертации соответствующие структуры оценены как квазичастные. Частной оказывается организационно-правовая форма соответствующих образований, что касается содержания (экономического, политического), то оно остается публичным.

Анализ деятельности венчурных компаний, инновационных центров, особых экономических зон, проведенный в работе, показал, что их возникновение стало результатом публичной инициативы. Результаты проведенного анализа показали, что механизмы государственно-частного партнерства используются не только для снижения государственных издержек на осуществления определенных направлений деятельности, но и для минимизации рисков, связанных с контролем за публичными финансами.

В Заключении формулируются основные выводы и предложения, сделанные в результате исследования.

Список работ, опубликованных автором по теме диссертации:

***Работы, опубликованные автором в изданиях,
определенных перечнем ВАК РФ для публикаций результатов
диссертационных исследований:***

1. Черномырдина Е.В. Государственно-частное партнерство и реализация социальной функции государства // Аграрное и земельное право. 2016. №12 (144). С. 4-7. – 0,44 п. л.
2. Черномырдина Е.В. Государственно-частное партнерство и реализация функций государства // Право и государство: теория и практика. 2016. №12 (144). С. 6-8. - 0,38 п. л.
3. Черномырдина Е.В. Реализация социальной функции государства и государственно-частное партнерство // Вопросы Экономики и Права. 2016. №10. С. 7-11. - 0,62 п. л.
4. Черномырдина Е.В. Государственно-частное партнерство и проблемы эволюции государства // Современные проблемы науки и образования. 2014. №5 (56), эл. изд. - 0,41 п. л.
5. Черномырдина Е.В. Государственно-частное партнерство и реализация экономической функции государства // Современные проблемы науки и образования. 2014. №4 (57), эл. изд. - 0,41 п. л.

Монография

1. Черномырдина Е.В. Реализация функций государства и государственно-частное партнерство [Текст]: - монография / Е.В. Черномырдина - Самара: ООО «Издательство Ас Гард», 2016. – 191 с. – (11,2/5,6 п. л.) ISBN 978-5-9905790-4-0.

Работы, опубликованные в иных печатных изданиях:

1. Черномырдина Е.В. Государственно-частное партнерство и реализация правоохранительной функции государства // Проблемы современной науки и образования. 2016. №15(57). С. 93-95. - 0,1 п. л.
2. Черномырдина Е.В. Государственно-частное партнерство и публичный интерес // Materiály X mezinárodní vědecko – praktická konference «Přední vědecké

novinky - 2014». - Díl 2. Ekonomické vědy. Právní vědy. Administrativa.: Praha. Publishing House «Education and Science» s.r.o -64 stran. Stran. 38-40. – 0,11 п. л.

3. Черномырдина Е.В. Проблемы легального определения государственно-частного партнерства // Materials of the X International scientific and practical conference, «Proceedings of academic science», - 2014. Volume 2. Economic science. Governance. Law. Political science. Philosophy.. Sheffield. Science and education LTD – 88 стр. С. 61-63.- 0,2 п. л.

4. Черномырдина Е.В. Предметно-методологические проблемы определения понятия «государственно-частное партнерство» // Materiały X Międzynarodowej naukowo-praktycznej konferencji «Wschodnie partnerstwo - 2014» Volume 1. Ekonomiczne nauki. Prawo.: Przemysł. Nauka i studia – 88 str. Str. 63-65. - 0,2 п. л.

5. Черномырдина Е.В. Факторы, влияющие на формирование понятия «государственно-частное партнерство» // Материали за 10-а международна научна практична конференция, «Научният потенциал на света», – 2014. Том 2. Закон. Държавна администрация. История. Философия. София. «Бял ГРАД-БГ» ООД – 112 стр. С. 20-23. - 0,3 п. л.

6. Черномырдина Е.В. Концессии как форма государственно-частного партнерства // Materiály X mezinárodní vědecko – praktická konference «Přední vědecké novinky – 2014». – Díl 2. Ekonomické vědy. Právní vědy. Administrativa.: Praha. Publishing House «Education and Science» s. r. o – 64 stran. Stran. 40-43. - 0,3 п. л.

7. Черномырдина Е.В. Защита законных прав и интересов граждан и правоприменительная практика // Вестник института права СГЭА. «Актуальные проблемы правоведения». №2. - 2002. – С. 88-89. - 0,1 п. л.

8. Черномырдина Е.В. Проблемы судебной формы защиты права // Вестник Волжского ун-та им. В.Н. Татищева. Сер.: юриспруденция вып. 7. Тольятти, 1999. С. 112-118. - 0,4 п. л.